

¿Qué tan Fuerte es el Legislativo en Ecuador?: Un Estudio de sus Poderes Constitucionales Desde el Retorno a la Democracia.

SERGIO HUERTAS-HERNÁNDEZ

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Ecuador
sahuertasfl@flacso.edu.ec

Resumen

Este artículo propone un estudio sobre el poder institucional que ha tenido la legislatura en Ecuador. Para ello, se realiza un análisis de iure, evaluando las variaciones que ha tenido la función Legislativa en sus capacidades de control (correspondientes a la fiscalización y sanciones que puede ejercer sobre el Ejecutivo y otros órganos públicos), legislativas (tanto internas, como frente al Ejecutivo), y las capacidades políticas (referidas a la designación de funcionarios públicos). Se toma como referente empírico los tres diseños constitucionales que se han tenido en Ecuador desde el retorno a la democracia (1979, 1998 y 2008). Esto permite observar que, si bien la legislatura ecuatoriana ha venido perdiendo poder de designación política, se ha fortalecido gradualmente en sus capacidades de control, mientras que en las capacidades legislativas se ha mantenido sin mayor alteración en los tres diseños constitucionales estudiados.

Palabras clave: Ecuador, poder legislativo, fortalezas institucionales, relaciones ejecutivo-legislativo.

Abstract

How Strong is the Legislative in Ecuador? A Study of its Constitutional Powers From the Return to Democracy

This article proposes a study about the institutional power the legislature has had in Ecuador. For this, a iure analysis is carried out, evaluating the variations that the Legislative function has had in its control capabilities (corresponding to the control and sanctions that it can make on the Executive and other public bodies), legislative (both internal and to the Executive), and political capacities (referred to the appointment of public officials). The three constitutional designs that have been made in Ecuador since the return to democracy (1979, 1998 and 2008) are taken as an empirical reference. This allows observing that, although the Ecuadorian legislature has been losing political designation power, it has been gradually strengthened in its control capacities, while in the legislative capacities it has remained without major alteration in the three constitutional designs studied.

Key words: Ecuador, legislative power, institutional strengths, executive-legislative relations.

Introducción

En la ciencia política existe el argumento sobre la importancia de las instituciones políticas y las reglas formales. De esta manera, con la aparición del debate politológico sobre los análisis institucionales enfocados en entender las instituciones como aquellas reglas y procedimientos que fijan límites, posibilitan la negociación y dan certidumbre en las jugadas de los actores políticos se resalta la relevancia que tienen las instituciones. A su vez, se generan postulados como el de North (1993) en el que se sustenta que las instituciones reducen la incertidumbre y los costos de transacción, forjando marcos normativos bajo los cuales se desenvuelven las sociedades. Con ello se evidencia que existe una tradición en la Ciencia Política enfocada en explicar las características políticas e institucionales, junto a las fortalezas constitucionales que tiene cada una de las tres ramas del poder. Es bajo esta perspectiva que se empieza a dar una paulatina proliferación de trabajos en los que se da cuenta de la forma en que las instituciones regulan patrones de comportamiento que permiten a los actores alcanzar sus propósitos.

Un ejemplo de ello se estructura en la literatura asociada al órgano legislativo en su interacción con el poder ejecutivo en donde se encuentran trabajos como los desarrollados por Shugart y Carey (1992), Metcalf (2000), Basabe-Serrano (2017). En estos trabajos se producen exámenes sobre los factores institucionales asociados a un mayor poder en los presidentes lo cual les permite incidir sobre los órganos legislativos de los países al momento en que el ejecutivo pasa su agenda legislativa. En esta línea de análisis institucionales, cabe señalar a su vez los aportes desarrollados por Lijphart (1999), Llanos y Nolte (2003) y Schiavon (2004), dado que estos autores discuten aspectos normativos que dan cuenta de la manera en que opera el poder legislativo. En tal sentido, estos autores hacen alusión a cuestiones como la congruencia y simetría que debe existir entre las dos cámaras de la legislatura, junto a las afectaciones que tiene este tipo de arreglos institucionales para el funcionamiento parlamentario.

Como punto de partida para realizar estos análisis, los trabajos mencionados han tenido en cuenta la supremacía jerárquica del diseño constitucional, como la principal norma bajo la cual se desprenden las demás leyes y que además estipula las reglas de juego, condicionando el comportamiento de los actores en el Estado. No obstante, cabe considerar una creciente bibliografía en la que se tienen en cuenta dentro de las dinámicas ejecutivo – legislativo ciertos factores de negociación informal que obedecen a lo que Sartori (1980) llama como la capacidad de coalición y chantaje que tienen los partidos políticos. En tal sentido se entiende que los partidos políticos pueden condicionar la interacción entre el presidente y el legislativo a partir de los acuerdos o estrategias generadas; a su vez el reparto de los gabinetes ministeriales resulta útil al momento de entender dichas interacciones (Olivares, Baeza y Dávila, 2015; Toloza y Toro, 2017). Sin embargo, este no es el centro de atención en el presente artículo.

De esta manera, gran parte de los análisis enfocados en el poder de la legislatura concentran su atención en las interacciones políticas que estos cuerpos tienen con el ejecutivo al momento de gobernar o establecer política pública. Un ejemplo de lo anterior resulta ser los trabajos

desarrollados por Cox y Morgenstern (2001), Fresno (2004), García Montero (2009). Por tal motivo, el objetivo del presente artículo es proponer un análisis de *iure* el cual permita identificar constitucionalmente que tan poderoso es el órgano legislativo. Para determinar ello, se analizan las capacidades de control, políticas y legislativas que ha tenido el parlamento en Ecuador desde el retorno a la democracia. En lo que respecta a la medición empírica se analizan los tres diseños constitucionales que se han tenido en el país desde 1979, permitiendo de esta manera capturar una visión general sobre la evolución de los poderes institucionales que ha tenido la legislatura ecuatoriana.

El estudio propuesto resulta importante puesto que permite tener un acercamiento normativo sobre la influencia política que el diseño constitucional le otorga al órgano legislativo. Tomar como caso de estudio a Ecuador resulta interesante en función del número de veces en que se ha cambiado el diseño constitucional del país desde el año en que se retorna a la democracia (cambiando tres veces la carta magna hasta la actualidad). A su vez es relevante estudiar Ecuador puesto que en el entendimiento de Knight (1992) las variaciones y cambios al diseño institucional son los resultados de pugnas de preferencias en donde priman los intereses de aquellos actores que logran imponerse sobre los otros. Es así que a partir de esta investigación se podría examinar en un estudio posterior detallado si efectivamente los resultados de *iure* coinciden con los de *facto*. Por lo tanto, la finalidad de este estudio es tener una imagen clara sobre la evolución de las fortalezas y debilidades institucionales de la legislatura ecuatoriana a través del tiempo.

Para desarrollar el estudio, el presente artículo se estructura alrededor de cuatro acápites. En el primero se expone la revisión de la literatura especializada en el tema, evidenciando los vacíos que existen sobre la medición de *iure* para las legislaturas. El segundo apartado presenta el marco teórico en el que se argumentan las tres capacidades propuestas para medir el poder legislativo. En cuanto a la tercera parte, se estructura la estrategia metodológica que guía la observación empírica y a su vez se discuten los hallazgos observados en los tres diseños constitucionales. Finalmente, el cuarto acápite plantea las conclusiones obtenidas del análisis efectuado, así como algunas tareas pendientes de investigación en la materia que suscribe al presente trabajo.

¿Qué tan Fuerte es el Legislativo?: Literatura y Caminos para Analizar su Poder

Los países en América Latina con la finalidad de establecer un diseño institucional capaz de garantizar la gobernabilidad y contrabalancear el potencial poder excesivo del Ejecutivo, se siguió la ingeniería constitucional emanada desde Estados Unidos. De esta manera, de acuerdo con el modelo *madisoniano* de pesos y contrapesos desarrollado en *El Federalista*, el órgano legislativo tiene fundamentalmente dos funciones: instituir el sistema de leyes y controlar los posibles excesos de los otros poderes del Estado (Hamilton et al. 2006). A pesar de ello Linz (1990; 1997) en sus trabajos da cuenta de lo fuerte que resulta ser el Ejecutivo bajo la forma de gobierno presidencialista. Con ello, se empiezan a generar esfuerzos desde la academia por medir el poder de los presidentes en la región, examinando desde sus capacidades institucionales hasta las

fortalezas y debilidades políticas que estos pueden tener para gobernar (Lanzaro, 2001; Mainwaring y Shugart, 2002).

Desde esta perspectiva se ha venido fundamentando literatura que da cuenta precisamente del poder de contrapeso que pueden ejercer los órganos legislativos sobre los presidentes. Un ejemplo de ello, resulta ser la compilación realizada por Morgenstern y Nacif (2002), en donde diversos estudiosos de las relaciones ejecutivo – legislativo procuran analizar teórica y empíricamente los factores de contexto, políticos y partidistas que influyen en el proceso legislativo. Para esto, se toma como casos empíricos a Argentina, Brasil, Chile y México. A partir del examen a dichos países se evidencia que una mayor disciplina de partido, un menor número de partidos que conforman el Congreso y las coaliciones políticas que puedan suscitarse en momentos clave, juegan un papel determinante dentro del órgano legislativo al momento de elaborar política pública.

Desde esta perspectiva Alcántara y García Montero (2011) postulan una premisa y es que en América Latina los estudios que abordan las relaciones ejecutivo – legislativo se han centrado en el poder de los presidentes. Por este motivo los diferentes capítulos que componen el libro compilado por los autores presentan argumentos sustentados en evidencia empírica, que permiten demostrar lo importante que resulta ser el poder legislativo como freno a los presidencialismos de la región. En tal sentido, se generan explicaciones sobre el proceso legislativo y el control de la agenda política, mediante aportes teóricos que van desde la forma en que se estructura el sistema electoral, hasta el grado de negociación que pueden propiciar los presidentes para pasar con éxito su agenda legislativa. Algo adicional que se aborda en este libro tiene que ver con el papel de los congresos para procesar conflictos de intereses políticos mediante sus atribuciones de control y fiscalización.

En esta misma línea Cox y Morgenstern (2001) presentan las diversas estrategias presidenciales y legislativas que se pueden diferenciar en los sistemas presidencialistas de América Latina. Los autores señalan que las estrategias dependen de cómo quedan distribuidos los asientos en la legislatura junto a los poderes institucionales que tienen los presidentes para tomar decisiones y gobernar unilateralmente. Es así, que dependiendo del apoyo que posea el presidente en el congreso se pueden adoptar medidas que dan como resultado presidentes imperiales con legislaturas recalcitrantes, pasando por legislaturas negociadoras que generan coaliciones con los presidentes. Un ejemplo de esta última es el que expone Chasqueti (2016) para el caso uruguayo. En contraste el caso mexicano estudiado por Nacif (2002) bajo la hegemonía del PRI (Partido Revolucionario Institucional), resulta corresponder a la perfección con el tipo de legislaturas subordinadas con presidentes dominantes que teorizan en su trabajo Cox y Morgenstern (2001).

La literatura que tienen que ver con el poder que poseen los cuerpos legislativos al momento de fiscalizar y ejercer control sobre los demás organismos del poder público se centran también en análisis de *facto*, como los referidos anteriormente a la función de legislar. Esto puede evidenciarse en trabajos como el de Staphenurst et al. (2009) en el que se da cuenta de los factores e incentivos que pueden ayudar a los legisladores a representar su papel de

fiscalizadores. A su vez, este trabajo expone la efectividad que deben tener las legislaturas al momento de examinar las políticas de gobierno y el presupuesto presentado por el Ejecutivo para de esta manera garantizar su implementación y administración de forma eficiente y eficaz.

En concordancia a la efectividad del control Legislativo sobre el presupuesto, Bonvecchi (2010) explica que esta depende de los incentivos que cada régimen político proporcione a los legisladores para cumplir su función. Distinguiendo así dos tipos de control legislativo sobre el presupuesto. Por un lado, un control técnico que se da en función de las reglas constitucionales y la forma en que este estructurado el sistema político. Por otro lado, un control político que se propicia fundamentalmente por la competencia partidaria, en donde los partidos de oposición obtienen utilidad electoral del control ejercido al partido de gobierno (Bonvecchi 2008). Sobre estos dos tipos de control que puede ejercer el legislativo, Bonvecchi expone a través de evidencia empírica, que para el caso de Argentina con presidencialismos mayoritarios se permite el control político antes que el control técnico. Mientras que en presidencialismos pluralistas como el brasileño se recompensa ambos tipos de control según el tamaño de la coalición legislativa oficialista¹.

Un factor adicional con el poder de la legislatura al momento de ejercer control y fiscalización, es el papel que juegan las comisiones especializadas en estos asuntos. Nicolás Freire (2017) en el libro *Las comisiones parlamentarias de investigación en los ordenamientos latinoamericanos*, da cuenta de las fortalezas que tienen los congresos en América Latina mediante la evidencia empírica que aportan los capítulos de los autores recogidos en este libro. Es así que los casos de los países desarrollados en la obra, se evidencia el papel legislativo preponderante que tiene el control y la fiscalización al poder ejecutivo en la región. Dejando por sentado una postura de un legislativo cada vez más destinado a ejercer la función de fiscalización y control.

Con lo expuesto hasta el momento, queda evidenciado que la investigación científica relacionada con los poderes que tiene el órgano Legislativo se ha centrado prioritariamente en análisis de *facto*, que reflejan las interacciones políticas entre las ramas ejecutiva y legislativa. Por tal motivo, la literatura ha tomado dos caminos para explicar el poder que tienen los órganos legislativos, uno enfocado en su función de legislar y otro en lo referido al ejercicio de control y fiscalización. En razón a ello, en el siguiente apartado se presenta el marco teórico que pretende dar cuenta de la importancia de estudiar institucionalmente las dos funciones legislativas junto a una tercera que corresponde a la designación de funcionarios. Lo anterior con la finalidad de tener una comprensión amplia del poder que tienen las legislaturas a través de sus normas.

¹ Para una lectura pormenorizada sobre el papel de fiscalización en Argentina véase el trabajo de Eaton (2002). En lo que respecta a Brasil véase el trabajo de Pereira y Mueller (2002).

El poder legislativo en sus Normas: Un Marco Teórico para Comprender su Poder

Como ya se ha enunciado el poder legislativo tiene dos funciones por excelencia que son legislar y controlar el abuso de poder que pueda suscitarse en las demás ramas del poder público (Hamilton et al. 2006). En este sentido al momento de examinar que tan poderoso es un órgano legislativo, resulta conveniente estudiar que tan fuertes son normativamente. Sin embargo, cabe considerar que los parlamentos no se limitan a estas dos funciones, dado que tienen una función más política y tiene que ver con la designación de funcionarios de otras ramas públicas. Con ello en el presente apartado se discuten las debilidades y fortalezas normativas que tienen los cuerpos legislativos en estas tres capacidades (legislar, controlar y designar).

Respecto a la designación de altos funcionarios públicos Álvarez (2003) explica que los sistemas constitucionales en donde se le otorga esta función a las legislaturas, permiten reforzar su poder político frente al Ejecutivo. Dado que el hecho de nombrar funcionarios de control y magistrados de las cortes provee al legislativo de un grado de negociación, junto a la generación de pactos con los presidentes. Bajo esta misma óptica Negretto (2009) sostiene que las reformas constitucionales en América Latina han procurado reducir el poder de nombramiento de los presidentes sobre actores clave como por ejemplo el procurador general, fiscales y demás organismos de control. Ello con la finalidad de romper con la tendencia histórica en la región de promover la gobernabilidad reforzando el poder del presidente. Adicionalmente Ackerman (2000) hace énfasis en que este tipo de estrategias constitucionales motiva y brinda efectivamente democracia, profesionalismo y protección de los derechos fundamentales en un Estado democrático.

En lo que concierne a la función de legislar, el proyecto desarrollado por Alcántara et al. (2005) resulta esencial puesto que describe la normativa existente en la región y evidencia de manera comparada lo que se encuentra escrito en los diseños constitucionales sobre el proceso legislativo. Entre los resultados de dicho proyecto se encuentra el trabajo de García Montero (2004) en el que se expone de manera sistemática las rutas utilizadas para la presentación, tratamiento y aprobación de leyes en dieciocho países de América Latina. La evidencia presentada por García Montero permite argumentar que en los diseños donde hay mayores restricciones para que los legisladores logren imponerse al veto de los presidentes, dan como resultado unas legislaturas más débiles en el proceso legislativo. Lo anterior se sustenta puesto que los parlamentarios no pueden establecer las políticas que consideran oportunas o que se alineen a sus preferencias (Tsebelis y Alemán, 2005). En esta misma línea, cuando se desarrolla un veto parcial por parte del ejecutivo y la legislatura no se puede imponer si no es con una mayoría calificada, genera a su vez una debilidad del parlamento frente al presidente.

Sobre el papel que juegan los vetos para el proceso legislativo Tsebelis y Alemán (2005) corroboran de manera teórica y empírica que los poderes institucionales de veto que tengan los presidentes producen un impacto significativo sobre la legislación. En este sentido, comprender la estructura institucional en la última etapa del proceso legislativo permite observar como los

presidentes afectan las iniciativas legislativas originalmente diseñadas (McCarty y Poole, 1995). Cabe aclarar que cuando los parlamentos cuentan con fuertes poderes para vetar los proyectos de ley que el ejecutivo envía al legislativo, también se constituye en un problema, dado que el presidente tendría que gobernar de manera unidireccional mediante decretos (Badillo, 2007). Por lo tanto, en beneficio de la gobernabilidad lo deseable sería un diseño de vetos que no sea rígido para el legislativo, ni tan permisivo para el ejecutivo. En el cual se provea un espacio de negociación en el que los dos poderes logren generar acuerdos al momento de diseñar normativa.

Por otro lado, en lo concerniente a la capacidad de control y fiscalización Pérez-Liñán (2009) considera que las amplias facultades dadas constitucionalmente para controlar a los presidentes pueden poner en riesgo la permanencia del presidente en su cargo. De acuerdo con el autor esto sucede usualmente cuando el Ejecutivo carece de recursos para controlar al parlamento y en contextos donde el presidente posee una fuerte oposición de las elites a su estilo de gobierno (Pérez-Liñán, 2009). A esta argumentación se suma Mustapic (2006) corroborando que esta facultad que tiene el Legislativo se ejecuta cuando al presidente se le imposibilita consolidar apoyo parlamentario para respaldar su gobierno. Por esto la salida anticipada del presidente logra convertirse en una salida pacífica a las crisis de gobernabilidad (Mustapic, 2005).

Dentro de esta capacidad de control Beltrán (2016) expone que la función de fiscalización debe estar consagrada constitucionalmente de manera clara para dar un respaldo jurídico a tal labor. A su vez es necesario dejar constancia normativa de una comisión especializada dentro de la legislatura para garantizar un grado de profesionalización sobre la fiscalización. En razón a lo anterior Fish (2006) considera que un determinante efectivo para una democracia fuerte se encuentra mediado por una legislatura fuerte la cual realice una verdadera fiscalización sobre las finanzas públicas, garantizando una verdadera y transparente ejecución del fisco público.

En la conjunción de las fuertes capacidades políticas, legislativas y de control proporcionadas constitucionalmente a la legislatura Colomer y Negretto (2003) expresan que el conjunto de fórmulas institucionales orientadas a fortalecer a los parlamentos permite promover una buena gobernanza. De acuerdo con los autores en un sistema de división de poderes que favorezca al legislativo se puede construir cooperaciones entre los presidentes y los congresos para la conducción de los gobiernos. Una vez presentados los argumentos sobre lo crucial que resulta poseer un órgano legislativo constitucionalmente fuerte en las tres capacidades estudiadas, en la siguiente sección se expone la estrategia metodológica utilizada junto a los casos empíricos para medir el poder institucional del órgano legislativo.

Comprobando el Poder Constitucional del Legislativo en Ecuador: Metodología, Datos y Hallazgos

Para testear empíricamente lo fuerte que puede ser el legislativo a través de la norma, se consideraron los tres diseños constitucionales que se han generado en Ecuador desde el retorno a la democracia². De esta manera, la observación captura datos para las tres capacidades legislativas enumeradas en el acápite anterior. Por lo tanto, en las capacidades políticas se evaluaron criterios como la designación de funcionarios de control, del órgano electoral y del poder judicial. Para las capacidades de control se tuvo en cuenta cinco criterios que van desde proceder al juicio político del presidente y demás funcionarios públicos, pasando por la aprobación del presupuesto, como evidenciar la existencia de una comisión legislativa especializada de fiscalización. En lo que concierne a las capacidades legislativas se evaluaron criterios como las capacidades que tiene la legislatura frente al ejecutivo en el proceso de elaboración de leyes. En tal sentido se examinó como criterios el tipo de mayorías necesarios para imponerse a los vetos del ejecutivo y las atribuciones constitucionales que se tienen para hacer contrapeso al ejecutivo en cuestiones como proyectos de urgencia económica.

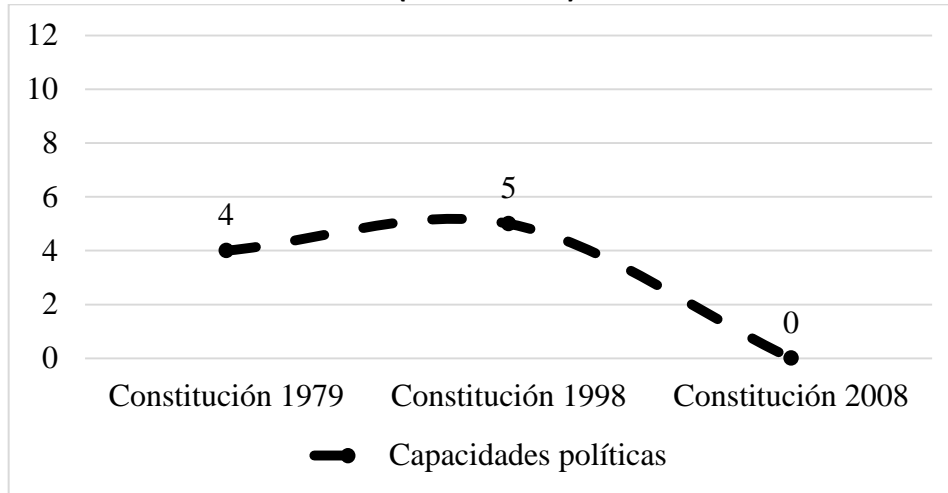
Posteriormente se identificaron los escenarios institucionales que se pueden presentar dentro de cada criterio, asignando un valor determinado a cada uno de ellos en función de cuán poderosa resulta ser la legislatura. La puntuación definida para cada escenario institucional toma valores de «0» como el posible escenario en el que el legislativo es más débil institucionalmente, hasta «3» siendo esta la puntuación en la que el parlamento es más fuerte normativamente hablando. La puntuación máxima otorgada a cada capacidad es de doce para el caso de las capacidades políticas, quince en lo que respecta a las capacidades de control y las legislativas. Los detalles referidos a la codificación de cada escenario institucional se describen en el Anexo 1.

Explicada la estrategia metodológica utilizada para testear empíricamente los tres diseños constitucionales propuestos en esta investigación, a continuación, se procede a describir los resultados que se obtienen de la medición. Respecto a la capacidad política conforme a lo observado en el Gráfico 1, la constitución de 1998 es la que logra el mayor puntaje en esta capacidad, pero algo inquietante es el valor de cero que obtiene la constitución del 2008. Esta puntuación en la constitución del 2008 se explica por lo que Pastor y Dalmau (2010) denomina como formas institucionales diferentes a las concebidas tradicionalmente, generándose mecanismos de democracia participativa impensables en otras latitudes. Con lo anterior, la constitución del 2008 plantea la adición de dos nuevos poderes a la segmentación tradicional de

² En orden cronológico las constituciones que se tienen en cuenta para la observación empírica son: La constitución de Quito de 1979 (convocada por el Gobierno Militar y aprobada mediante referendo, esta le permitió al Estado ecuatoriano el retorno al ejercicio democrático con la elección presidencial de Jaime Roldós Aguilera). La Constitución de Riobamba de 1998 (convocada por Fabián Alarcón y aprobada mediante promulgación por el presidente Jamil Mahuad). La constitución de Montecristi de 2008 (Convocada por Rafael Correa y aprobada en referéndum en el 2008). Para un análisis pormenorizado de los procesos constitucionales desde el retorno a la democracia en Ecuador véase Sánchez (2008); Pastor y Dalmau (2010).

tres poderes propuesta en el modelo *madisoniano*³. De esta manera, con la finalidad de establecer una división de poderes con mecanismos de democracia participativa la función de transparencia y control social absorbe los poderes de designación de funcionarios públicos que poseía la legislatura, debilitándola en este aspecto⁴.

Gráfico 1. Intensidad del poder institucional en la capacidad política de la legislatura en Ecuador (1979 – 2008)



Fuente: Elaboración propia a partir de las normas consignadas en las constituciones de Ecuador de 1979, 1998 y 2008.

En lo que concierne a la capacidad de control, se observa en el Gráfico 2 que normativamente esta se ha venido fortaleciendo y en este sentido cabe traer a colación el trabajo de Basabe-Serrano et al. (2017). En dicho trabajo los autores analizan históricamente la manera en que se generan las dinámicas, junto a las lógicas de interacción y resultados políticos del control político en Ecuador. Los hallazgos que proveen los autores permiten evidenciar la importancia que tienen esta función como contrapeso al Ejecutivo. Pero cabe aclarar que con lo planteado por Verdugo Silva (2009), esta función que tiene la legislatura se ha instrumentalizado no únicamente para ejecutar lo ordenado por la constitución, sino que, bajo esta atribución institucional, los legisladores la han utilizado como comodín de negociación con el ejecutivo.

Por lo tanto, en el contexto ecuatoriano de manera histórica la efectividad del control legislativo en lo que concierne al juicio político a ministros ha venido en descenso. Pero ¿Cómo se puede explicar esto si institucionalmente se ha venido fortaleciendo a la legislatura en esta capacidad? La explicación está dada en función del grado de competencia partidista puesto que en los momentos de mayor competencia partidista (1979-2006) la legislatura ha sido proactiva en esta función. Mientras que en los momentos en que la competencia partidista es baja y el ejecutivo

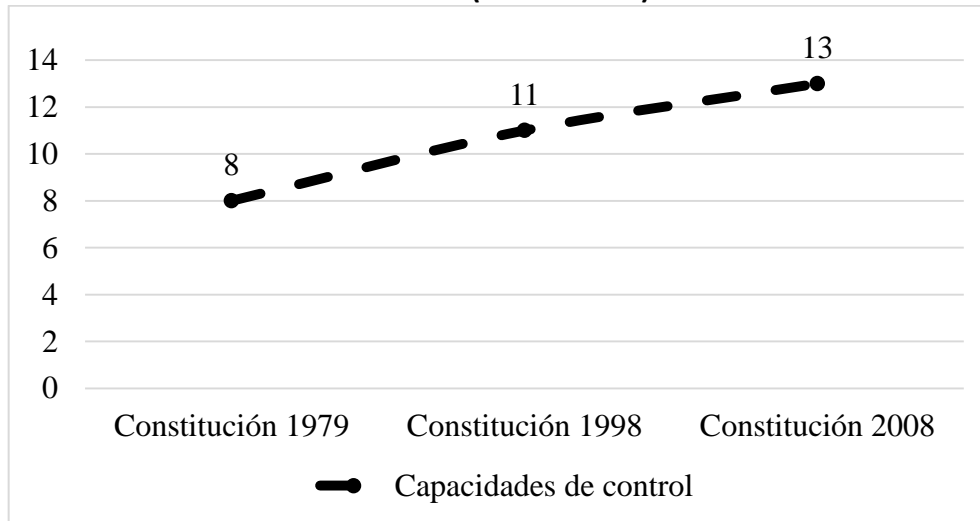
³ Los dos nuevos poderes propuestos en la Constitución del Ecuador del 2008 es la función de transparencia y control social (véase artículos 204 y 208 en los que se explican su conformación y funciones). El quinto nuevo poder es la Función Electoral (véase artículo 217 para ver la conformación y función de este poder).

⁴ Para una discusión más amplia sobre estos dos nuevos poderes véase Chuquimarca (2013).

¿Qué tan fuerte es el legislativo en Ecuador?: Un estudio de sus poderes constitucionales desde el retorno a la democracia.

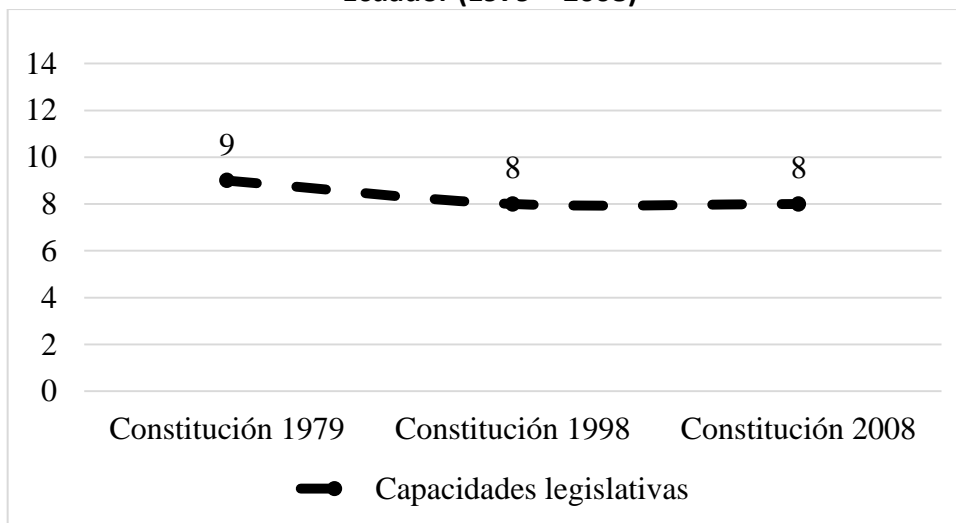
cuenta con un buen apoyo legislativo de su partido al interior del parlamento (2007-2017) la aplicabilidad de control y fiscalización ha sido menor (Basabe-Serrano et al. 2017).

Gráfico 2. Intensidad del poder institucional en la capacidad de control en la legislatura de Ecuador (1979 – 2008)



Fuente: Elaboración propia a partir de las normas consignadas en las constituciones de Ecuador de 1979, 1998 y 2008.

Gráfico 3. Intensidad del poder institucional en la capacidad legislativa de la legislatura en Ecuador (1979 – 2008)



Fuente: Elaboración propia a partir de las normas consignadas en las constituciones de Ecuador de 1979, 1998 y 2008.

Finalmente, el Gráfico 3 permite observar que en la capacidad de legislar el parlamento en Ecuador ha tenido institucionalmente una intensidad de poder sin mayor alteración. Generándose un equilibrio constitucional a lo largo del tiempo – desde el retorno a la democracia – en lo que

tienen que ver con el proceso legislativo. En este sentido, las explicaciones que se han generado sobre poder del parlamento ecuatoriano en su proceso legislativo han sido encaminadas en cuestiones de contexto político y no normativo. Como es el ejemplo que expone Mejía (2004) en donde sostiene que los presidentes del periodo 1979 al 2002 con bancadas legislativas minoritarias, han tenido que generar negociaciones con el Legislativo para lograr pasar su agenda legislativa. Dándose en este sentido un adecuado *check and balance* en lo que concierne a esta capacidad.

Conclusiones

El artículo ha argumentado el vacío que existe en la literatura sobre los poderes institucionales que le son conferidos a los órganos legislativos en los diseños constitucionales, a su vez se ha expuesto la manera en que la literatura se ha centrado en ver las capacidades institucionales de Ejecutivo. Para solventar ello, se desarrolló un marco teórico en el que se sostiene que existen tres capacidades importantes las cuales se pueden medir normativamente para examinar los poderes del legislativo. Sustentado esto y con lo presentado hasta el momento se logra evidenciar que institucionalmente la legislatura ecuatoriana ha venido perdiendo poder en las capacidades políticas. Se ha mantenido sus atributos normativos en lo que respecta a su función de legislar y en lo atinente a la capacidad de control se ha venido generando sustento constitucional que fortalece esta función.

Con las capacidades normativas anteriormente descritas se podría considerar que el órgano legislativo en Ecuador es un ente de fiscalización y control eficiente. Pero como se ha mencionado y gracias a los hallazgos de Basabe-Serrano et al. (2017) se encuentra paradójicamente que en el ámbito político de *facto* en vez de aumentar la efectividad y eficacia de la legislatura ecuatoriana en esta capacidad de fiscalización, se ha venido disminuyendo la labor de control de la legislatura. Este tipo de hallazgos resultan interesantes dado que, si bien existe un marco normativo que le permite al órgano legislativo fiscalizar al ejecutivo, prima sobre por sobre la institucionalidad los efectos políticos que posee un presidente con mayoría legislativa, lo cual le permite al ejecutivo atenuar en las funciones fiscalizadoras y de control del legislativo.

Por otro lado, con el presente artículo se brinda una estrategia metodológica que permite medir constitucionalmente las fortalezas y debilidades que puede tener una legislatura de manera constitucional. Con ello, como futura agenda investigativa sería interesante ampliar este estudio observando de manera diacrónica las variaciones que se han generado normativamente al poder del Legislativo en Ecuador. Adicionalmente, urge la necesidad de realizar análisis institucionales comparados para América Latina, con la finalidad de cruzar los hallazgos de *iure* con lo que pasa realmente de *facto*. Para de esta manera lograr una comprensión más amplia de las dinámicas de los órganos legislativos de la región. A su vez, es necesario realizar este tipo de análisis de manera comparada entre países para tener una imagen más clara del choque de poderes que se dan en las relaciones ejecutivo – legislativo permitiendo así entender si lo que realmente pesa al momento de gobernar son las normas o los factores contextuales de competencia político partidista.

Referencias

- Ackerman, B.** (2000). *The new separation of powers*. Harvard Law Review, 113(3), 633-729.
- Alcántara, M., García Montero, M., & Sánchez López, F.** (2005). *El poder legislativo en América Latina a través de sus normas*. España: Ediciones Universidad de Salamanca.
- Alcántara, M., & García Montero, M.** (2011). *Algo más que presidentes. El papel del poder legislativo en América Latina*. España: Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico.
- Álvarez, A.E.** (2003). *De la hegemonía partidista a la democracia sin partidos*. Politeia, 30, 75-93.
- Basabe-Serrano, S.** (2017). *The Different Faces of Presidentialism: Conceptual Debate and Empirical Findings in Eighteen Latin American Countries*. Revista Española de Investigaciones Sociológicas, 157, 3-22.
- Basabe-Serrano, S., Llanos Escobar S., & Valdivieso Kastner, V.** (2017). La comisión de fiscalización y el juicio político a ministros: diseño constitucional y control legislativo en Ecuador, 1979-2015. En Freire Castello, Nicolás (ed.) *Las comisiones parlamentarias de investigación en los ordenamientos latinoamericanos*. Santiago de Chile: Universidad Central de Chile y RIL Editores.
- Badillo, M.J.** (2007). *Gobernando sin mayorías parlamentarias en América Latina*. Opinião Pública, 13(1), 148-184.
- Beltrán, E.N.** (2016). *Las comisiones investigadoras a la luz de la Constitución*. Revista de Derecho Público, 65, 194-198.
- Bonvecchi, A.** (2010). *Tipos de Presidencialismo y efectividad del control legislativo sobre el presupuesto: control político y control técnico en Argentina, Brasil y México*. Revista Ibero-Americana de Estudios Legislativos, 1(1), 66-80.
- Bonvecchi, A.** (2008). Political Determinants of Legislative Budgetary Oversight: Party System Competitiveness and Party Cohesion in Argentina, Brazil, and Mexico. En Guilherme, O'Donnell, Joseph Tulchin y Augusto Varas eds. *New Voices in the Study of Democracy in Latin America*. Washington DC: Woodrow Wilson International Center for Scholars
- Cox, G.W., & Morgenstern, S.** (2001). *Latin America's reactive assemblies and proactive presidents*. Comparative Politics, 33(2), 171-189.
- Colomer, J.M., & Negretto, G.L.** (2003). *Gobernanza con poderes divididos en América Latina*. Política y gobierno, 10(1), 13-61.
- Chasquetti, D.** (2016). Agenda Setting and Lawmaking in Uruguay. En Alemán, Eduardo y Georg Tsebelis (eds.) *Legislative Institutions and Lawmaking in Latin America*. Oxford: Oxford University Press. pp. 199-224.
- Chuquimarca, J.L.** (2013). *División de poderes en la actual Constitución del Ecuador*. Otros Temas. Revista Resistencia, 49-52
- Eaton, K.** (2002). Fiscal Policy Making in the Argentine Legislature. En Scott Morgenstern y Benito Nacif (Comp.). *Legislative Politics in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Freire, N.** (2017). *Las comisiones parlamentarias de investigación en los ordenamientos latinoamericanos*. Santiago de Chile: Universidad Central de Chile y RIL Editores.
- Fresno, N.A.** (2004). *El papel y la función de los Parlamentos Centroamericanos: cuatro casos comparados*. América Latina Hoy, 38, 125-139.
- Fish, M.S.** (2006). *Stronger Legislatures, Stronger Democracies*. Journal of Democracy, 17(1), 5-20.
- Knight, J.** (1992). *Institutions and Social Conflict*. Cambridge: Cambridge University Press.
- García Montero, M.** (2004). *El Procedimiento Legislativo en América Latina/The legislative process in Latin America*. América Latina Hoy, 38, 17-57.
- García Montero, M.** (2009). *Presidentes y parlamentos: ¿quién controla la actividad legislativa en América Latina?*. Colección "Monografías", Núm. 269. España: Centro de Investigaciones Sociológicas.

- North, D.C.** (1993). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México, D. F.: Fondo de Cultura Económica
- Hamilton, A., Madison, J., & Jay, J.** (2006). *El Federalista*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Lanzaro, J.** (2001). Tipos de presidencialismo y modos de gobierno en América Latina. En: Lanzaro, J. (ed.). *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina*. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, CLACSO.
- Llanos, M., & Nolte, D.** (2003). *Bicameralism in the Americas: Around of the Extremes of the Symmetry and Incongruence*. *Journal of Legislative Studies*, 9(3), 54-86.
- Lijphart, A.** (1999). *Patterns of Democracy: Government Forms in Thirty-Six Countries*. New Haven: Yale University Press.
- Linz, J.** (1990). *The perils of presidentialism*. *Journal of democracy*, 1(1), 51-69.
- Linz, J.** (1998). Democracia presidencial o parlamentaria. ¿Qué diferencia implica?. En Valenzuela, A. y Linz, J.J. (Comps.). *Las crisis del presidencialismo, 1 Perspectivas comparadas* (pp. 25-147). Madrid: Alianza.
- Mainwaring, S., & Shugart, M.S.** (2002). *Presidencialismo y democracia en América Latina*. Buenos Aires: Paidós.
- McCarty, N.M., & Poole, K.T.** (1995). *Veto Power and Legislation: An Empirical Analysis of Executive and Legislative Bargaining from 1961 to 1986*. *Journal of Law, Economics, and Organization*, 11(2), 282-312
- Metcalf, L.K.** (2000). *Measuring presidential power*. *Comparative Political Studies*, 33(5), 660-685.
- Mejía Acosta, A.** (2004). *Ghost Coalitions: Economic Reforms, Fragmented Legislatures and Informal Institutions in Ecuador (1979-2002)*. Notre Dame: Notre Dame University.
- Morgenstern, S., & Nacif, B.** (2002). *Legislative politics in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Mustapic, A.M.** (2006). *América Latina: las renuncias presidenciales y el papel del Congreso*. *Revista de Ciencia Política*, 47, 55-77.
- Mustapic, A.M.** (2005). *Inestabilidad sin colapso: la renuncia de los Presidentes. Argentina en el año 2001*. *Desarrollo Económico*, 45(178), 263-280.
- Nacif, B.** (2002). Understanding party discipline in the Mexican Chamber of Deputies: The centralized party model. En Morgenstern, S. & Nacif, B. *Legislative Politics in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press
- Negretto, G.** (2009). *Paradojas de la reforma constitucional en América Latina*. *Journal of Democracy*, 1(1), 38-54.
- Olivares, A., Baeza, J., & Dávila, A.** (2015). *Los gabinetes ministeriales en la democracia chilena pos 1990: un caso de estabilidad, continuidad histórica y negociación inter-partidaria*. *Documentos y aportes en administración pública y gestión estatal*, 24, 7-31.
- Pastor, R.V., & Dalmau, R.M.** (2010). *Los procesos constituyentes latinoamericanos y el nuevo paradigma constitucional*. *REVISTA IUS (México)*, 4(25), 7-29.
- Pérez-Liñán, A.** (2009). *Presidential Impeachment and the New Political Instability in Latin America*. New York: Cambridge University Press.
- Pereira, C., & Mueller, B.** (2002). *Comportamento Estratégico em Presidencialismo de Coalizão: As Relações entre Executivo e Legislativo na Elaboração do Orçamento Brasileiro*. *Dados*, 45(2), 265-301.
- Sartori, G.** (1980). *Partidos y sistemas de partidos. Marco para un análisis*. Madrid: Alianza.
- Sánchez, F.** (2008). *¿Democracia no lograda o democracia malograda? Un análisis del sistema político del Ecuador: 1979-2002*. Quito: FLACSO.
- Schiavon, J.A.** (2004). *Bicameralismo, configuración institucional y partidaria en América Latina: Un modelo de puntos y jugadores con veto para explicar la provisión de políticas públicas*. *Foro Internacional*, 44(1), 126-149.

¿Qué tan fuerte es el legislativo en Ecuador?: Un estudio de sus poderes constitucionales desde el retorno a la democracia.

Shugart, M.S., & Carey, J.M. (1992). *Presidents and assemblies: Constitutional design and electoral dynamics*. Cambridge: Cambridge University Press.

Stapenhurst, R., Pelizzo, R., Olson, D.M. & Von Trapp, L. (eds.). (2009). *Fiscalización legislativa y presupuesto: Una perspectiva mundial*. Banco Mundial en coedición con Mayol Ediciones S.A.

Tolosa, M., & Toro, S. (2017). *Amigos cerca, enemigos más cerca: el gobierno de Sebastián Piñera y las*

dinámicas legislativas en Chile. Revista Uruguaya de Ciencia Política, 26(1), 131-149.

Tsebelis, G., & Alemán, E. (2005). *Presidential Conditional Agenda Setting in Latin America*. World Politics, 57(3), 396-420.

Verdugo Silva, J.T. (2009). *El juicio político como mecanismo de fiscalización y control político en la función legislativa: 1978-2007*. Colección pensamientos. Asamblea Nacional de Ecuador.

ANEXO 1. Capacidades Institucionales del Poder Legislativo

Tipo de Capacidad del Legislativo	Criterio	Escenario institucional	Puntaje
Capacidades de Control	Fiscalizar a la función Ejecutiva y otros órganos del Estado	Fiscalizar los actos de las funciones Ejecutiva, Electoral y otros órganos del poder público, y requerir a las servidoras y servidores públicos las informaciones que considere necesarias.	3
		Fiscalizar los actos de la función Ejecutiva, Electoral y solicitar a los funcionarios públicos las informaciones que considere necesarias.	2
		Fiscalizar los actos de los órganos de la función Ejecutiva y conocer el informe presentado por el presidente	1
		Constitucionalmente no puede fiscalizar la función Ejecutiva	0
	Aprobar el presupuesto general del Estado	El presidente envía la proforma de presupuesto, el Legislativo aprueba fija el límite de endeudamiento público y vigila su ejecución	3
		El presidente envía la proforma de presupuesto, el Legislativo aprueba y vigila su ejecución	2
		El Presidente envía la proforma de presupuesto, el Legislativo con el asesoramiento de un cuerpo técnico del Ejecutivo aprueba	1
		El presidente de manera autónoma decide y aprueba el presupuesto general del Estado	0
	Proceder a enjuiciamiento político del Presidente	El Legislativo procede a enjuiciamiento político del presidente de manera autónoma y sin fijación constitucional de mayorías legislativas	3
		El Legislativo puede proceder al enjuiciamiento político del Presidente, a solicitud de al menos una cuarta parte de sus miembros. Esto sin previa autorización de otro órgano	2
		El Legislativo puede proceder a enjuiciamiento político del Presidente a solicitud de al menos una tercera parte de sus miembros. Pero para iniciar requerirá el dictamen de admisibilidad de la Corte Constitucional	1
		El Legislativo no puede proceder al enjuiciamiento político del Presidente	0
	Proceder a enjuiciamiento político de miembros del Ejecutivo y otros funcionarios	El Legislativo podrá proceder al enjuiciamiento político, por incumplimiento de las funciones que les asignan la Constitución y la ley, de los ministros de Estado, o de la máxima autoridad de la Procuraduría General del Estado, Contraloría General del Estado, Fiscalía General del Estado, Defensoría del Pueblo, Superintendencias, y de los miembros del órgano Judicial, Electoral, y de las demás autoridades que la Constitución determine, durante el ejercicio de su cargo y hasta un año después de terminado.	3

¿Qué tan fuerte es el legislativo en Ecuador?: Un estudio de sus poderes constitucionales desde el retorno a la democracia.

Tipo de Capacidad del Legislativo	Criterio	Escenario institucional	Puntaje	
	públicos	El Legislativo podrá proceder al enjuiciamiento político de los ministros de Estado, funcionarios como el Contralor General, Procurador del Estado, del Defensor del Pueblo, del Ministro Fiscal General; los superintendentes y miembros del órgano Judicial y Electoral, durante el ejercicio de sus funciones y hasta un año después de terminadas.	2	
		El Legislativo podrá proceder al enjuiciamiento político de los Ministros Secretarios de Estado, miembros del órgano Judicial y Electoral, por infracciones cometidas en el ejercicio de sus funciones oficiales y resolver su destitución en el caso de declaración de culpabilidad	1	
		El Legislativo no puede proceder a enjuiciamiento político de miembros del Ejecutivo y otros funcionarios públicos	0	
	Comisión legislativa especializada en fiscalización	El Legislativo cuenta con una comisión legislativa especializada para fiscalizar y controlar	3	
		El Legislativo cuenta con una comisión legislativa especializada para fiscalizar	2	
		El Legislativo puede conformar una comisión <i>ad hoc</i> para fiscalizar	1	
		El Legislativo no cuenta con una comisión legislativa especializada para fiscalizar y controlar	0	
	Total	----	El puntaje máximo de esta capacidad es de 15	
	Capacidades políticas	Designar Contralor General	El Presidente nombra al Contralor y el Legislativo lo designa	2
			El Legislativo nombra al Contralor y el Presidente lo designa	1
El Legislativo no nombra, ni designa al Contralor			0	
Designar Procurador		El Presidente nombra al procurador y el Legislativo lo designa	2	
		El Legislativo nombra al procurador y el Presidente lo designa	1	
		El Legislativo no nombra, ni designa al Procurador	0	
Designar Defensor del Pueblo		El Legislativo nombra y designa al Defensor del Pueblo	2	
		El Legislativo nombra al Defensor del Pueblo y el Presidente lo designa	1	
		El Legislativo no nombra, ni designa al Defensor del Pueblo	0	
Designar Fiscal		El Legislativo nombra y designa al fiscal	2	
		Un órgano diferente a la Presidencia nombra y el Legislativo designa	1	
		El Legislativo no nombra, ni designa al Fiscal	0	
Designar miembros del Órgano		El Legislativo nombra y designa miembros del órgano legislativo	2	
		Los partidos con mayor votación nominan y el Legislativo designa	1	

Tipo de Capacidad del Legislativo	Criterio	Escenario institucional	Puntaje
	Electoral	El Legislativo no nombra, ni designa miembros del órgano electoral	0
	Designar miembros de la Corte Suprema	El Legislativo nombra y designa a miembros de la Corte Suprema	2
		El Ejecutivo nombra y el Legislativo designa miembros de la Corte Suprema	1
		El Legislativo no nombra, ni designa miembros de la Corte Suprema	0
Total	----	El puntaje máximo de esta capacidad es de 12	
Capacidades Legislativas	Veto total	El Legislativo tienen la posibilidad de imponerse con la mayoría de concurrentes a la sesión	3
		El Legislativo tiene la posibilidad de imponerse con las 2/3 del total de los concurrentes a la sesión	2
		El Legislativo tiene la posibilidad de imponerse con las 2/3 del total de sus miembros	1
		El legislativo no puede imponerse al veto total realizado por el Ejecutivo	0
	Veto Parcial	El Legislativo tienen la posibilidad de imponerse con la mayoría de concurrentes a la sesión	3
		El Legislativo tiene la posibilidad de imponerse con las 2/3 del total de los concurrentes a la sesión	2
		El Legislativo tiene la posibilidad de imponerse con las 2/3 del total de sus miembros	1
		El legislativo no puede imponerse al veto parcial y debe allanarse a los cambios que realice el Ejecutivo	0
	Aprobación de una Ley por parte del Legislativo	Sin importar el tipo de ley discutida, para su aprobación es necesaria la votación de la mayoría de los concurrentes a la sesión	3
		Para aprobar una ley es necesaria la votación de la mayoría de los concurrentes a la sesión, salvo en el caso de las leyes orgánicas que requerirán mayoría absoluta de los miembros de la legislatura	2
		Sin importar el tipo de ley discutida, para su aprobación es necesaria la votación de la mayoría de los miembros de la legislatura	1
		Sin importar el tipo de ley discutida, para su aprobación es necesaria la votación de una mayoría calificada de los miembros de la legislatura	0
	Proyectos de urgencia económica del	El Ejecutivo no posee la capacidad de presentar proyectos de urgencia económica	3
		Aprobación con posibilidad de modificación o negación de la Asamblea antes vigencia	2

¿Qué tan fuerte es el legislativo en Ecuador?: Un estudio de sus poderes constitucionales desde el retorno a la democracia.

Tipo de Capacidad del Legislativo	Criterio	Escenario institucional	Puntaje
	Ejecutivo	Aprobación con posibilidad de modificación o negación de la Asamblea después de vigencia	1
		Aprobación sin posibilidad de modificación o negación de la Asamblea	0
	Iniciativa legislativa del Ejecutivo	El Ejecutivo no posee la capacidad de presentar iniciativas legislativas	3
		El ejecutivo puede presentar iniciativas en coautoría con un legislador	2
		El ejecutivo puede presentar iniciativas de manera autónoma	1
		El ejecutivo y sus ministros pueden presentar iniciativas legislativas	0
Total	----	El puntaje máximo de esta capacidad es de 15	